



Quito, D. M., 22 de junio de 2016

SENTENCIA N.º 197-16-SEP-CC

CASO N.º 1600-11-EP

CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR

I. ANTECEDENTES

Resumen de admisibilidad

El doctor Ernesto Guarderas Izquierdo, en calidad de representante legal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por delegación del Alcalde Metropolitano, según Resolución Administrativa N.º 003, propuso la presente acción extraordinaria de protección el 9 de septiembre de 2011, en contra de la sentencia emitida el 6 de julio de 2010 a las 10:00, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 423-10-GH, mediante el cual se resolvió revocar el fallo de primera instancia y aceptar la acción de protección propuesta.

El secretario general de la Corte Constitucional, para el período de transición, el 16 de septiembre de 2011, certificó que en referencia a la acción extraordinaria de protección N.º 1600-11-EP, no se ha presentado otra demanda con identidad de objeto y acción, conforme consta en la certificación que obra a foja 3 del proceso constitucional.

La Sala de Admisión de la Corte Constitucional, para el período de transición, conformada por los jueces constitucionales Nina Pacari Vega, Alfonso Luz Yunes y Patricio Herrera Betancourt, mediante auto dictado el 29 de febrero de 2012 a las 11:29, admitió a trámite la presente acción extraordinaria de protección y dispuso se efectuó el sorteo correspondiente para la sustanciación de la presente causa.

Efectuado el sorteo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 18 del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional, correspondió la sustanciación de la presente causa al juez constitucional Patricio Pazmiño Freire. De esta manera el juez sustanciador avocó conocimiento de la causa mediante auto del 13 de junio de 2012 a las 11:29, disponiendo las notificaciones respectivas.

El 6 de noviembre de 2012, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces de la Primera Corte Constitucional del Ecuador integrada conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

En virtud del sorteo de las causas que se encontraban en conocimiento de la Corte Constitucional, para el período de transición, efectuado en sesión extraordinaria del Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador, le correspondió conocer el presente caso al doctor Marcelo Jaramillo Vega, en calidad de juez sustanciador, quien avocó conocimiento mediante auto del 28 de marzo de 2014.

El 5 de noviembre de 2015, se posesionaron ante el Pleno de la Asamblea Nacional los jueces constitucionales Pamela Martínez Loayza, Roxana Silva Chicaiza y Francisco Butiñá Martínez, conforme lo dispuesto en los artículos 432 y 434 de la Constitución de la República.

A través del memorando N.º 1550-CCE-SG-SUS-2015 del 6 de noviembre del 2015, la Secretaría General de la Corte Constitucional, de conformidad con el sorteo realizado por el Pleno de la Corte en sesión extraordinaria del 5 de noviembre de 2015, remitió el presente caso a la jueza constitucional Roxana Silva Chicaiza, para la sustanciación del mismo.

La jueza sustanciadora avocó conocimiento de la causa N.º 1600-11-EP, mediante providencia emitida el 24 de marzo de 2016 a las 16:30 y, dispuso que se haga conocer a las partes procesales intervinientes en la presente acción y al procurador general del Estado la recepción del caso y el contenido del auto, conforme el artículo 8 numeral 4 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Antecedentes fácticos que dieron origen a la acción extraordinaria de protección

El 16 de marzo de 2010, el señor Marcelo Herdoíza Guerrero como gerente general de la compañía Constructora Herdoíza Guerrero S.A., presentó acción de protección en contra del informe de regulación metropolitana (IRM) N.º 289682, del 27 de enero de 2010, emitido por el director del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural-Municipio que en lo principal, señaló: "Observaciones: predio inventariado para cualquier intervención contar con el informe favorable de la Comisión de Áreas Históricas. Para cualquier intervención deberá solicitar informe actualizado de la Secretaría de Ordenamiento Territorial, por ningún motivo podrá derrocarse total o parcialmente. (...) Edificio registrado en el inventario de áreas históricas".





El Tribunal Octavo de lo Penal de Pichincha, mediante sentencia del 12 de abril de 2010, resolvió inadmitir por improcedente la acción de protección planteada. Inconforme con la decisión, el actor apeló de la sentencia de instancia.

La Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 6 de julio de 2010, resolvió revocar el fallo de primer nivel y aceptar la acción de protección planteada.

El viernes 12 de agosto de 2011, la compañía Constructora Herdoíza Guerrero S.A., propietaria del inmueble ubicado en la avenida 12 de octubre 226-3 y Abraham Lincoln, donde por varios años funcionaba el “Hostal Santa Bárbara”, “procedió con la demolición de al menos el 60% del bien, argumentando que: su accionar se basa en la acción de protección concedida por la Sala de apelación, en la cual se manifiesta que la declaración del bien patrimonial carece de motivación”.

El 9 de septiembre de 2011, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito presentó acción extraordinaria de protección en contra de la sentencia del 6 de julio de 2010, expedida por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

Decisión judicial impugnada

La decisión judicial que se impugna mediante la presente acción extraordinaria de protección, es la sentencia dictada el 6 de julio de 2010 a las 10:00, por los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, dentro del recurso de apelación de acción de protección N.º 0423-10-GH, que en lo principal, resuelve:

SEGUNDA SALA DE LO PENAL DE LA CORTE PROVINCIAL DE PICHINCHA.

Quito, 06 de julio de 2010.- las 10h00.- VISTOS: (...) **SEXTO.-** En el caso que nos ocupa, se observa que sobre el bien inmueble perteneciente a la constructora Herdoíza Guerrero, pesan limitaciones al ejercicio del dominio, pues el acto que se impugna a través de esta acción de protección se establece que el mencionado bien se encuentra dentro del inventario de áreas históricas, lo que acarrea la imposibilidad de realizar trabajos de restauración u otros. (...) El derecho a la propiedad como tal es uno de los derechos considerados relativos, es decir que estos pueden ser afectados siempre y cuando se reúnan requisitos estrictos y no afecte el núcleo duro del derecho por el cual podría desaparecer el derecho en sí, por lo tanto la exigencia al Estado para limitar o restringir un derecho sea cual sea, deben existir circunstancias imponderables para la decisión de trastocar un derecho, caso contrario estaría vulnerando el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de la República. Hoy por hoy el derecho a la propiedad no puede ser observado desde una óptica individualista, pues a lo largo de la historia constitucional, y la mayoría de estados constitucionales suponen una función social del derecho a la propiedad, tal y como nuestra constitucional establece en el artículo 26 del artículo 66; sin embargo, la función social o ambiental, debe ir concatenada al derecho individual afectado, esto es la obligación de la

entidad estatal a justificar el por qué a la afectación del derecho, esgrimiendo detalladamente los motivos y las causas que llevaron a esta acción. En la audiencia pública llevada a cabo, la representante del FONSAL, organismo competente para la identificación, valoración, registro de los bienes patrimoniales en el Distrito Metropolitano de Quito, no ha presentado las razones justificadas y motivadas para que el FONSAL haya incorporado al inventario de áreas históricas al inmueble propiedad de la compañía Herdoíza Guerrero, evidentemente esto conlleva a una falta de motivación por parte de la entidad estatal, obligación que tiene que acatar de acuerdo al mandato constitucional establecido en el literal I numeral 7 artículo 76, pues este precepto constitucional, tiene como objetivo frenar los abusos de poder por parte de la Administración Pública, pues si en los actuantes del Estado no se justifica sus razones debidamente, éstos caen en la figura de lo arbitrario. El FONSAL como entidad pública veladora de los bienes patrimoniales, tiene la obligación de establecer claramente los lineamientos por los cuales se fundamenta la necesidad de proteger un bien inmueble, pues al frente se encuentra otro ciudadano que se verá afectado en su derecho constitucional a la propiedad, por lo que es exigencia sine qua non una justificación motivada. Robert Alexy en su obra Teoría de los Derechos Fundamentales señala "... Frente a un derecho fundamental no pueden oponerse conceptos como el del bien común, seguridad nacional, interés público, moral ciudadana, etc. **SÉPTIMO.-** El artículo 88 de la Constitución establece: (...) Del mencionado artículo se desprende la existencia de dos requisitos básicos, vulneración de derechos por un acto u omisión de autoridad pública y cuando la violación proceda de una persona particular. En el caso que nos ocupa, es evidente que el actor del FONSAL por las consideraciones antes detalladas, ha contravenido principios y derechos constitucionales consagrados, por lo que la garantía de acción de protección es plenamente justificable ante la evidencia de la violación del derecho constitucional a la propiedad del accionante, quien ha visto este derecho vulnerado al habersele privado de forma ilegítima de la posibilidad de disponer el bien inmueble de su pertenencia, en la forma en la que este lo considere conveniente, sin que esta limitación cumpla los mínimos que la ley dispone (...) **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA**, resuelve aceptar la acción de protección propuesta por el ingeniero Marcelo Herdoíza Guerrero, Gerente General de CONSTRUCTORA HERDOÍZA GUERRERO S.A., y dejar sin efecto aquellas consecuencias jurídicas que afectaren los derechos constitucionales de este.- (sic)

Fundamento de la demanda extraordinaria de protección

El legitimado activo en lo principal, manifiesta que la sentencia impugnada vulnera su derecho a la defensa toda vez que la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha debió advertir que en la sustanciación del proceso constitucional se transgredió el debido proceso al omitir la citación al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus representantes legales; es decir, al alcalde y al procurador Metropolitano de Quito.

Señala que una de las garantías básicas del debido proceso, es el derecho a la defensa y la notificación de cualquier acción u acto que pueda llegar a afectar los derechos o intereses de una persona. Por lo tanto, la falta de notificación al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, no le permitió conocer de la acción



presentada en su contra, defenderse en el proceso, contradecir argumentos, presentar pruebas, alegatos, etc.

Finalmente, el accionante manifiesta que los conjuces de apelación, al emitir la sentencia de 6 de julio de 2010, no tutelaron efectivamente los derechos constitucionales de la entidad municipal, con lo que se configura la inobservancia de lo establecido en el literal k) de la precitada norma constitucional. Asimismo, expresan que la sala de apelación no podía dejar sin efecto el informe de regulación metropolitana N.º 289682 del 27 de enero de 2010, acto de simple administración emitido por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Derechos constitucionales presuntamente vulnerados por la sentencia impugnada

A criterio del accionante, con la emisión del auto impugnado se ha vulnerado principalmente, su derecho constitucional a la defensa previsto en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República del Ecuador.

Pretensión

Con estos antecedentes y fundamentos, el accionante requiere a la Corte Constitucional que se declare sin efecto la decisión judicial impugnada, dictada el 6 de julio de 2010 por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Asimismo, que se retrotraiga hasta la primera instancia, al momento procesal en que se debía notificar de manera legal al municipio y, que se reconozca el derecho del legitimado activo a ser reparado por los daños provocados.

Contestación a la demanda

Comparecencia de las partes

Jueces de la Segunda Sala de lo Penal de Corte Provincial de Justicia de Pichincha

De la revisión del proceso se observa que a pesar de haber sido notificados con el contenido de la providencia de avoco de conocimiento de la causa, los legitimados pasivos no han presentado el correspondiente informe de descargo, dentro del término concedido.

Procurador General del Estado

A foja 22 del expediente constitucional, comparece el abogado Marcos Arteaga Valenzuela, director nacional de Patrocinio, delegado del procurador general del Estado, señalando la casilla constitucional N.º 18 para recibir las notificaciones, sin embargo, no emitió pronunciamiento acerca de los fundamentos de la acción constitucional.

Audiencia Pública

A foja 69 del expediente constitucional consta la razón actuarial, a través de la cual se menciona que el 3 de mayo de 2016 a las 10:30, se realizó la audiencia pública del presente caso, a dicha diligencia comparecieron: los abogados Diego Ayala y Santiago Terán, en representación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, quienes expusieron sus argumentos de defensa, recalcando que la entidad municipal no fue considerada en la acción de protección, es decir que se le dejó en indefensión porque la notificación se la realizó al directorio del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (en adelante FONSAL), y no al alcalde como representante del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

De igual forma, compareció a la diligencia la compañía Constructora Herdoíza Guerrero S.A., señalando a través de su abogado, que la sentencia emitida por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Pichincha no vulnera derechos constitucionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, toda vez que en el proceso de acción de protección se notificó con el contenido de la demanda al directorio del FONSAL, que está presidido por el alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, es decir, si tuvieron conocimiento de la garantía jurisdiccional planteada en su contra.

Manifestó también, que su representada tuvo conocimiento de que su inmueble se encontraba inventariado como patrimonial cuando recibió el informe de regulación metropolitana, y que por su contenido se limitaba su derecho a la propiedad. Por lo señalado, la constructora solicitó a la entidad municipal la ficha técnica de su inmueble, con la finalidad de conocer las razones que motivaron la declaratoria de bien patrimonial, sin embargo, le indicaron que no existía ficha técnica del bien. Asimismo, indicó que en la audiencia pública de la acción de protección el representante del FONSAL, organismo competente para la identificación, valoración y registro de los bienes patrimoniales en el Distrito Metropolitano de Quito, no señaló los motivos para que haya incorporado al inventario de áreas históricas al bien inmueble de la compañía Constructora Herdoíza Guerrero.





Finalmente, expresó que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ya entregó a la compañía Constructora Herdoíza Guerrero S. A., todos los permisos de construcción, y que actualmente las obras en el inmueble se encuentran ejecutadas en un 90%, éste argumento fue ratificado por los representantes del municipio.

También compareció a la audiencia el doctor Henry Gaibor en representación de la compañía EMA-JU C.A., quien señaló que su representada es la actual propietaria del inmueble ubicado en la Av. 12 de octubre, número 2263 y Abraham Lincoln.

En representación de la Procuraduría General del Estado, el doctor Diego Carrasco, quien fue enfático en señalar que la decisión de los jueces de apelación habría vulnerado los derechos del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, pues en la acción de protección no se notificó a su representante legal.

Pese a haber sido debidamente notificados con el auto antedicho, conforme consta a fojas 238 del expediente constitucional, no comparecieron a la audiencia pública los jueces de la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es el órgano competente para conocer y resolver sobre las acciones extraordinarias de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 94 y 437 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 63 y 191 numeral 2 literal **d** de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y de acuerdo con el artículo 3 numeral 8 literal **c** y el tercer inciso del artículo 46 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional.

Legitimación activa

El doctor Ernesto Guarderas Izquierdo, en calidad de representante legal del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por delegación del Alcalde Metropolitano, se encuentra legitimado para presentar esta acción extraordinaria de protección, en virtud de cumplir con el requerimiento establecido en el artículo 437 de la Constitución de la República del Ecuador, que dispone: "Los ciudadanos"

de forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos ...”, y del contenido del artículo 439 ibidem, que señala: “Las acciones constitucionales podrán ser presentadas por cualquier ciudadana o ciudadano individual o colectivamente”, en concordancia con el artículo 59 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

Análisis Constitucional

Finalidad de la acción extraordinaria de protección

De conformidad con lo establecido en el artículo 94 de la Constitución de la República del Ecuador¹, la presente garantía jurisdiccional tiene por objeto el aseguramiento y la efectividad de los derechos y garantías constitucionales.

No se trata de una instancia sobrepuesta a las ya existentes, ni tampoco tiene como propósito deslegitimar la actuación de juezas y jueces, sino por lo contrario, permite emerger un sistema de justicia caracterizado por el respeto y la obediencia a las normas y principios constitucionales. De allí que, la Corte Constitucional ecuatoriana, cuando conoce una acción extraordinaria de protección, no hace las veces de un tribunal de alzada; por el contrario, interviene siempre que se verifiquen indicios de vulneraciones a derechos reconocidos por la Constitución de la República. En otras palabras, este organismo ejerce un control especial en la actividad juzgadora de los jueces de la jurisdicción ordinaria, pues fiscaliza sus sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia en los que se haya vulnerado las reglas que gobiernan el debido proceso y derechos reconocidos en la Constitución o tratados internacionales sobre derechos humanos, sin que ello signifique intromisión en la independencia del juez.

Por tanto, la finalidad de esta garantía se justifica por la necesidad de garantizar la validez de la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico y por ejercer una verdadera justicia constitucional, cuya misión principal consiste en comprobar, custodiar, preservar o restablecer cualquier derecho constitucional vulnerado de las personas.

¹ **Artículo 94.**- La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de éstos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado.





Identificación del problema jurídico

En atención a los antecedentes fácticos y jurídicos anotados y con la finalidad de resolver la presente acción extraordinaria de protección, la Corte Constitucional establece el siguiente problema jurídico:

La sentencia emitida el 6 de julio de 2010, por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, que revoca la sentencia de instancia y acepta la acción de protección planteada, ¿vulnera el derecho constitucional al debido proceso en la garantía de no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento establecido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República?

El legitimado activo manifiesta que se ha vulnerado su derecho a la defensa ya que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus representantes legales; es decir, el alcalde y el procurador Metropolitano de Quito, no fueron citados con el contenido de la demanda de acción de protección a pesar de ser la institución llamada por el ordenamiento jurídico a responder las alegaciones planteadas en la garantía jurisdiccional presentada en su contra; y que el actor de la acción de protección en su demanda señaló únicamente que se debe citar dentro del proceso al directorio del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, dejando de lado al organismo del cual emanó el acto impugnado.

Para iniciar el examen correspondiente, se debe considerar que la Constitución de la República en el artículo 76 numeral 7 literal a, consagra el derecho a la defensa como una de las principales garantías del debido proceso.

Artículo 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:

(...) 7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

El debido proceso, como derecho constitucional, tiene una naturaleza jurídica compleja y compuesta, que constituye un derecho y que se compone de una serie de garantías procesales tendientes a garantizar su efectividad. Este Organismo, mediante la sentencia N.º 124-15-SEP-CC señaló al respecto:

En virtud de su naturaleza compleja, debe recordarse que el debido proceso es un derecho constitucional en sí mismo, que a su vez permite garantizar la tutela efectiva de otros derechos constitucionales cuando las personas activan los mecanismos de protección de

tutela de los derechos para que las autoridades judiciales o administrativas inicien, desarrollen y resuelvan las controversias. Pero además de su naturaleza compleja, el derecho al debido proceso tiene una naturaleza compuesta en tanto se estructura sobre la base de una serie de garantías que tienen como propósito garantizar la efectividad del debido proceso. Así, las garantías del debido proceso componen e integran el debido proceso y por lo tanto, para la Corte Constitucional resulta importante que frente a alegaciones y argumentos vinculados a una posible afectación al derecho constitucional al debido proceso, se determine y especifique a cuál de sus garantías se hace mención y en qué medida la inobservancia de dicha garantía ha provocado afectación o vulneración al derecho constitucional principal².

Como se puede inferir, en el ámbito jurisdiccional el derecho a la defensa guarda estrecha relación con los principios de imparcialidad y acceso a la justicia de conformidad con los artículos 9 y 22 del Código Orgánico de la Función Judicial que establecen como responsabilidad de los operadores de justicia, garantizar la igualdad de oportunidades de defensa de cada una de las partes procesales.

En este sentido, el derecho a la defensa comporta la garantía constitucional a través de la cual toda persona, comunidad, pueblo, nacionalidad o colectivo, pueden hacer valer sus razones y argumentos dentro de un proceso en que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden. Este derecho comprende además, varios derivados o conexos tales como la restricción de privación de la defensa en cualquier etapa o grado del procedimiento; contar con el tiempo y medios para la preparación de la defensa; ser escuchado en el momento oportuno; ser asistido por una abogada o abogado de su preferencia; ser juzgado por un juez independiente; impugnar el fallo o resolución y las demás que posibiliten el pleno ejercicio de la defensa.

En el presente caso, el señor Ernesto Guarderas Izquierdo, representante del Distrito Metropolitano de Quito, ha hecho mención a la vulneración del debido proceso en la garantía del derecho a la defensa y para el efecto, sobre esta garantía y su relación con el debido proceso, es necesario recordar que la Corte Constitucional mediante la sentencia N.º 041-14-SEP-CC, expresó que:

Una de las garantías básicas del debido proceso es precisamente el derecho a la defensa entendido como la oportunidad reconocida a las partes o sujetos procesales de participar en igualdad de condiciones en un proceso administrativo, judicial o constitucional; a ser escuchados en el momento oportuno, presentar argumentos y razones de cargo y descargo, contradecir y practicar pruebas, interponer recursos de impugnación entre otros³.

Del análisis de la jurisprudencia dictada por la Corte Constitucional, se debe establecer que la garantía de la defensa, implica el derecho a ser parte de un

² Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 124-15-SEP-CC, casos Nros. 1279-11-EP y 1280-11-EP acumulados del 22 de abril del 2015.

³ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 041-14-SEP-CC, caso N.º 0777-11-EP del 12 de marzo de 2014.



proceso en igualdad de condiciones, siendo debidamente notificados con todos los actos que se expidan dentro del mismo a efecto de hacer uso del derecho de contradicción y petición.

En este contexto, la citación al demandado constituye un acto fundamental dentro del procedimiento judicial, pues de la adecuada citación depende que el demandado pueda ejercer sus derechos constitucionales al debido proceso y precisamente el derecho a la defensa.

En tal virtud, conviene resaltar que la Corte Constitucional se ha pronunciado señalando que el ejercicio del derecho a la defensa está determinado, entre otras circunstancias, por la debida citación al legitimado pasivo con la demanda, así consta de la sentencia N.º 090-13-SEP-CC que: “La citación con la demanda se encuentra inmersa, fundamentalmente, en la garantía constitucional de la defensa en juicio. La especial trascendencia de la notificación con la demanda motiva que la ley rodee a este acto de formalidades específicas, con el fin de precautelar el derecho a la defensa”⁴.

Así las cosas, con relación a las garantías jurisdiccionales cuya finalidad es la protección eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Norma Suprema en su artículo 86 numeral 2 literal **d** y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional en su artículo 8 numeral 4 establecen la forma en la que debe procederse con la notificación al órgano responsable del acto u omisión para efectos de darle a conocer el contenido de la demanda planteada en su contra.

De lo anterior se desprende que tanto en la jurisdicción ordinaria como en la constitucional, la citación o la notificación con la demanda respectivamente, constituyen el acto de comunicación procesal a través del cual se pone en conocimiento del legitimado pasivo el contenido de la demanda propuesta en su contra, de manera que se garanticen los principios de publicidad, contradicción, asistencia a juicio y, principalmente, con el objeto de evitar que alguien sea condenado sin ser escuchado; en otras palabras, con la citación y/o notificación se permite materialmente que la persona demandada pueda ejercer plenamente sus derechos en juicio.

De esta manera, en la presente causa el doctor Ernesto Guarderas, representante del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, impugna la decisión judicial emitida por la Segunda Sala de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, por cuanto, a su criterio, los conjuces de apelación no advirtieron la falta de notificación al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en la

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 090-13-SEP-CC, caso N.º 1880-12-EP del 25 de noviembre de 2013.

sustanciación de la acción de protección planteada en su contra. No obstante, la Corte Constitucional, en aplicación al principio *iura novit curia*, procede a establecer si el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural –FONSAL– tendría relación con el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito; y revisar además, las actuaciones procesales desarrolladas en primera instancia dentro de la causa N.º 044-2010-GTT, considerando que a partir de éstas, se habría producido la aparente vulneración del derecho constitucional alegado.

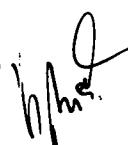
En este marco, de conformidad a lo anotado y considerando lo expuesto por el legitimado activo, respecto a que entre el alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y el directorio del FONSAL no existía ninguna vinculación, esta magistratura considera necesario destacar, que el FONSAL fue creado mediante la Ley de Creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural publicada en el Registro Oficial N.º 838 del 23 de diciembre de 1987, con el objeto de restaurar, conservar y proteger los bienes históricos, artísticos, religiosos y culturales de la ciudad de Quito, encargándose su administración a la Ilustre Municipalidad de Quito.

En el artículo 2 de la Ley de Creación del Fondo de Salvamento de Patrimonio Cultural se establece que:

- El Directorio del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural estaría integrado por:
- El Alcalde de Quito o su delegado, que será el Concejal Presidente de la Comisión de Centro Histórico de Cabildo, quien lo presidiría.
 - El Director del Instituto Nacional del Patrimonio Cultural o su delegado; y,
 - El Presidente de la Casa de la Cultura Ecuatoriana o su delegado. (Subrayado fuera de texto)

Posteriormente, con la expedición del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) publicado en el Registro Oficial N.º 303 del 19 de octubre de 2010, consta de su primera disposición reformativa y derogatoria literal u) la derogación de la ley que creó el FONSAL. En tal sentido, el Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural fue sustituido por el Instituto Metropolitano de Patrimonio creado por resolución administrativa N.º 0040 del 28 de diciembre de 2010, como una unidad especial de la estructura orgánica funcional del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito adscrita a la Secretaría de Territorio, Hábitat y Vivienda.

De lo señalado se evidencia que el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito representado por el alcalde, era integrante principal del directorio del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, es decir, existía una relación clara entre el alcalde como máxima autoridad administrativa y política del Distrito Metropolitano de Quito y como presidente del directorio del FONSAL. Por tanto,





queda desvirtuado lo alegado por el legitimado activo, respecto a la falta de vinculación entre el alcalde del Municipio de Quito y el FONSAL.

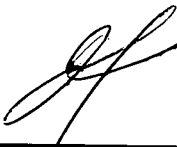
Continuando con el análisis del caso y atendiendo al argumento principal del representante del Municipio en su demanda de acción extraordinaria de protección, esta magistratura estima que en el caso concreto es necesario examinar el proceso constitucional con objeto de determinar si efectivamente se omitió o no el acto procesal de dar a conocer al legitimado pasivo la demanda presentada en su contra. Por lo que en el caso *sub judice* se observa que la acción de protección referida por el legitimado activo fue presentada por el señor Marcelo Herdoíza Guerrero en calidad de gerente general de la compañía Constructora Herdoíza Guerrero S.A., en contra del directorio del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural en virtud de un informe de regulación metropolitana, en el que se incorporó como bien patrimonial al bien inmueble de propiedad de la constructora Herdoíza.

En este sentido, en auto del 18 de marzo de 2010 a las 08:00, el Octavo Tribunal de Garantías Penales dispuso: “Córrase traslado con el contenido de la acción de protección al DIRECTORIO DEL FONDO DE SALVAMENTO DE PATROMONIO CULTURAL “FONSAL”, con la finalidad de que se designe representante legal que les representará dentro de la presente causa, así como domicilio legal para recibir posteriores notificaciones (...) Las partes procesales comparezcan día y hora señalado para la Audiencia con las pruebas que estimen pertinentes” (a foja 24 del proceso de instancia).

A foja 26 del mismo expediente, consta la razón de la notificación al directorio del FONSAL, realizada por la abogada Anabel Tapia Rosero, secretaria del Octavo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, el 19 de marzo de 2010 a las 15:00.

En este escenario, se hace necesario señalar que el artículo 5 del Reglamento de la Oficina de Citaciones establece como atribuciones y funciones de los citadores: “... b) Sentar las actas de citación o las razones que fueren del caso ...”; asimismo, en el artículo 7 *ibidem*, se dispone: “... también podrá el secretario del juzgado citar (notificar) a los funcionarios judiciales y administrativos que en razón de su cargo deban intervenir en las causas...”, y el artículo 10 menciona: “... FE PUBLICA.- Las citaciones practicadas por los citadores tienen el mismo valor que si hubieren sido hechas por el secretario respectivo, y las actas y razones sentadas por aquellos hacen fe pública...”.

La Corte Constitucional dentro de la sentencia N.º 036-16-SEP-CC, caso N.º 0610-14-EP del 3 de febrero de 2016, respecto a la fe pública expresa:

 En el ámbito jurídico, la fe pública presupone la existencia de una verdad oficial, cuya creencia está determinada por una obligación jurídica que ordena tener por ciertos



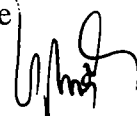
determinados hechos o acontecimientos sin lugar a objetar su verdad; es decir, la fe pública está dotada de una función específica de carácter público tendiente a fortalecer la presunción de verdad de los hechos o actos sometidos a su amparo.

Significa también, que cualquier actuación contraria o que afecte a la fe pública de la que gozan los citadores o actuarios, tiene sus consecuencias jurídicas, y por lo tanto, los responsables de tales actuaciones irregulares deben ser sancionadas, por las vías legales o administrativas correspondientes. (Así) los actos jurisdiccionales de citación (o notificación) están revestidos de fe pública; es decir, que el citador o el secretario del juzgado goza de la calidad de fedatario, de acuerdo a la facultad que le han otorgado los Reglamentos de la Oficina de Citaciones y de Funcionamiento ...

De esta manera, en el caso *sub examine* la razón que certifica que la notificación fue realizada al directorio del FONSAL, por la secretaria del Octavo Tribunal de Garantías Penales dentro de la acción de protección N.º 044-2010-GTT, constituye un testimonio de que el acto se llevó a cabo, por lo que se da fe de lo actuado y con ello se garantiza los derechos constitucionales de las partes procesales.

Asimismo, se hace necesario indicar que de la revisión del proceso de acción de protección se observan varias diligencias y actuaciones ejecutadas por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito en el proceso de acción de protección planteado en su contra, con el objeto de ejercer su derecho a la defensa y oponerse a las alegaciones planteadas por la compañía Constructora Herdoíza. Así, a foja 85 del expediente de instancia, se encuentra el escrito suscrito por el director ejecutivo del FONSAL, presentado el 5 de abril de 2010 al Octavo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, que en lo principal, señala: “que el Directorio del FONSAL comparece a la acción de protección planteada en su contra y señala casillero judicial No.3628 para futuras notificaciones”, en tanto, a foja 31 del expediente de primer nivel, consta la intervención de la doctora María del Carmen Uvillus, representante del directorio del FONSAL, en la Audiencia Pública desarrollada el 23 de marzo de 2010 a las 15:10, en el Octavo Tribunal de Garantías Penales de Pichincha, en esta diligencia expresó: “Impugnamos la acción de protección porque no reúne los requisitos legales del Art. 40 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el accionante tiene los mecanismos judiciales y administrativos para impugnarlo, en esta causa no existe ningún acto y no es obligación del FONSAL de emitir los IRM ni los inventarios, solicito se niegue la acción de protección”.

De lo expuesto, la Corte Constitucional evidencia que las afirmaciones sobre las que sustenta el legitimado activo la vulneración de su derecho a la defensa, no han sido justificadas, pues se verificó que el alcalde del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito –miembro principal del directorio del FONSAL– sí tuvo conocimiento de la acción de protección N.º 044-2010-GTT, por cuanto consta en el expediente de instancia, la razón de notificación realizada legalmente a la parte





accionada. Por lo tanto, esta magistratura concluye que no se ha vulnerado el derecho al debido proceso en la garantía a no ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento establecido en el artículo 76 numeral 7 literal a de la Constitución de la República.

Otras consideraciones

Ante las circunstancias particulares de este caso concreto, la Corte Constitucional señala que conforme a lo expresado en su jurisprudencia, se debe respetar el derecho de las partes o sujetos procesales de participar en igualdad de condiciones en un proceso administrativo, a ser escuchados, a presentar argumentos, a contradecir, entre otros derechos y garantías propias que deben cumplirse en procura de que quienes son sometidos a procesos en los cuales se determinen derechos y obligaciones, gocen de las garantías para ejercer su derecho de defensa y obtener de los órganos administrativos un proceso exento de arbitrariedades⁵.

En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia del caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, del 2 de febrero de 2001, estableció que:

124. Si bien el artículo 8 de la Convención Americana se titula “Garantías Judiciales”, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, “sino [al] conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales” a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

En este sentido, en todo proceso administrativo se debe contar con la parte procesal requerida, con el objeto de que ésta pueda hacer valer sus derechos en el desarrollo del proceso.

En el caso *sub examine*, de la revisión de las diferentes piezas procesales, se observa que la Constructora Herdoíza Guerrero S.A., llegó a tener conocimiento de que su inmueble se encontraba inventariado como bien patrimonial cuando solicitó al Municipio de Quito un permiso de construcción, pues en el informe de regulación metropolitana –IRM– del 27 de enero de 2010, se hizo constar éste particular “Observaciones: predio inventariado para cualquier intervención contar con el informe favorable de la Comisión de Áreas Históricas (...) edificio registrado en el inventario de áreas histórica”. Asimismo, en la audiencia pública desarrollada en la sustanciación de la presente garantía jurisdiccional, el representante de la Constructora Herdoíza señaló que: “no fueron notificados dentro del proceso administrativo que declaró al inmueble de su representada como

⁵ Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N.º 099-13-SEP-CC, caso N.º 581-12-EP.

bien patrimonial”, argumento que fue ratificado por los representantes del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

En virtud de lo mencionado, este Organismo colige que en el proceso administrativo que declaró al inmueble de la compañía Constructora Herdoíza Guerrero S.A., como un bien inventariado como patrimonial, no se contó con el propietario del inmueble registrado, actuación que vulnera el derecho a la defensa de la constructora, de manera especial porque la declaratoria de “predio inventariado”, lleva consigo una serie de restricciones al derecho de dominio e imposición de cargas para los propietarios de éstos, que se relacionan con su disponibilidad y ello incluye el uso que ha de darse al bien para efectos de preservación y protección.

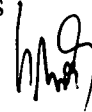
En efecto, la Corte Constitucional de Colombia en su Sentencia C-366/00 del 29 de marzo de 2010, señala:

Como puede observarse, la defensa del patrimonio cultural y, específicamente, la del patrimonio inmueble, fue dejada por el legislador en cabeza del Gobierno Nacional, que, con la asesoría del Consejo Nacional de Monumentos y las instituciones que se fueron creando para el efecto, tenía a su cargo la conservación, recuperación y mantenimiento de éste, a través de la declaración como monumento nacional de determinadas zonas, sectores, o inmuebles. Esa declaración, efectuada mediante decreto, de por sí implicaba para el propietario o propietarios de los bienes así declarados, una limitación a su derecho de dominio, dado que, una vez efectuada ésta, toda reparación, reconstrucción o modificación que se quisiera efectuar, requería concepto previo del Consejo Nacional de Monumentos. Por tanto, tal declaración, en sí misma, no implicaba una mutación del derecho de dominio en favor de la Nación, pues los propietarios de un bien declarado como monumento nacional seguían conservando la propiedad sobre él, pero afectado al interés general, en razón de su valor cultural, arquitectónico, histórico, etc. (...) (lo subrayado fuera del texto).

De lo anotado, las restricciones al derecho de dominio de la compañía Constructora Herdoíza Guerrero S.A., respecto al inmueble de su propiedad, se encuentra en las observaciones establecidas en el informe de regulación metropolitana –IRM–.

Al respecto, es importante considerar que la restricción al derecho de dominio al estar relacionada con la facultad de disposición del inmueble, con la finalidad de su protección y conservación, implica la necesidad de que esta limitación al derecho de dominio deba ser conocida no solo por el dueño del bien catalogado como patrimonial, sino que debe alcanzar un efecto general de publicidad en razón de su valor cultural, arquitectónico, histórico, etc.

El artículo 76 numeral 7 letra **d** de la Constitución de la República respecto al principio de publicidad dispone que: “Los procedimientos serán públicos salvo las





excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento”.

En este marco, se hace necesario indicar que el artículo 1 literal **b** de la Ley de Registro establece que: “La inscripción de los instrumentos públicos, títulos y demás documentos que la Ley exige o permite que se inscriban en los registros correspondientes, tiene principalmente los siguientes objetos: (...) b) Dar publicidad a los contratos y actos que trasladan el dominio de los mismos bienes raíces o imponen gravámenes o limitaciones a dicho dominio”; en concordancia con esta disposición, el artículo 5 de la Ley del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos señala: “El Estado, de conformidad con la Ley, pondrá en conocimiento de las ciudadanas o ciudadanos, la existencia de registros o bases de datos de personas y bienes y en lo aplicable, la celebración de actos sobre los mismos, con la finalidad de que las interesadas o interesados y terceras o terceros conozcan de dicha existencia y los impugnen en caso de afectar a sus derechos”.

Así, en toda relación jurídica procesal administrativa el principio de publicidad juega un papel esencial, pues a través de éste, el administrado tendría pleno conocimiento que la administración está promoviendo un proceso en su contra, noticia que le permitiría ejercer su derecho a la defensa y con ello evitaría que se emitan resoluciones que puedan vulnerar sus derechos constitucionales.

En concordancia con lo expuesto y con el contenido de las disposiciones normativas antes enunciadas, queda de manifiesto que el principio constitucional de publicidad en los procesos administrativos que declaran que un bien se encuentra catalogado como patrimonial, toma real importancia, en virtud de que constituye una oportunidad para que el propietario del bien inventariado y la sociedad en general puedan tener acceso al proceso administrativo en el que se podría llegar a limitar el dominio –disposición del bien–, para que puedan ejercer su derecho a la defensa, y finalmente obtener de la administración una resolución debidamente motivada que observe la normativa constitucional y legal aplicable al caso.

En virtud a lo expuesto, esta magistratura en garantía de los derechos constitucionales, determina que no es suficiente que la declaratoria de que un bien se encuentra registrado en el inventario de bienes patrimoniales conste en una ordenanza municipal debidamente publicada en el Registro Oficial, sino que dicha declaratoria debe ser inscrita en el Registro de la Propiedad del cantón donde está ubicado el inmueble afectado. Al respecto, se debe mencionar que de conformidad con la Constitución de la República del 2008, el Registro de la Propiedad será administrado conjuntamente entre las municipalidades y la Función Ejecutiva a través de la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, en tal virtud,

corresponde al mismo municipio realizar las inscripciones de las diferentes resoluciones en las que exista una declaratoria de bien patrimonial.

Finalmente, respecto a lo alegado por el representante de la compañía Constructora Herdoíza Guerrero S.A., en relación a la improcedencia de la acción extraordinaria de protección por haber sido presentada de manera extemporánea, en virtud de que la decisión impugnada es del 6 de julio de 2010 y la acción extraordinaria de protección fue planteada el 9 de septiembre de 2011, la Corte Constitucional en sentencia N.º 037-16-SEP-CC, caso N.º 0977-14-EP del 3 de febrero de 2016, dictó una regla jurisprudencial con efecto *erga omnes* que señala:

Una vez que la Sala de Admisión ha admitido a trámite una acción extraordinaria de protección, y por tanto se ha superado la fase de admisión, el Pleno de la Corte Constitucional en la fase de procedibilidad deberá dictar sentencia en la cual se analice el fondo del asunto, esto es se verifique la vulneración de derechos en la decisión judicial impugnada, sin que pueda volver a analizar los presupuestos de admisibilidad ya superados en la primera fase de esta acción.

Por tanto, este Organismo en respuesta a la alegación efectuada por los terceros interesados, mediante la cual solicitaba que en sentencia se niegue la acción extraordinaria de protección por haber sido presentada de manera extemporánea, establece que aquello ya fue superado en una fase anterior, esto es en el auto de admisión dictado el 29 de septiembre de 2012 a las 11:29. Por tal razón, en el caso concreto, la Corte Constitucional procedió en la presente sentencia a pronunciarse respecto del fondo del asunto, esto es verificar si la decisión judicial impugnada vulneró derechos constitucionales y luego del análisis pertinente llegó a la conclusión de que no existió tal vulneración.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide la siguiente sentencia:

SENTENCIA

1. Declarar que no existe vulneración de derechos constitucionales.
2. Negar la acción extraordinaria de protección planteada.
3. En virtud de las argumentaciones efectuadas, la Corte Constitucional del Ecuador, dispone que toda declaratoria de bien patrimonial debe ser inscrita





en el Registro de la Propiedad del cantón donde está ubicado el inmueble afectado.

4. Notifíquese, publíquese y cúmplase.

Alfredo Ruiz Guzmán
PRESIDENTE

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

Razón: Siento por tal, que la sentencia que antecede fue aprobada por el Pleno de la Corte Constitucional, con siete votos de las señoras juezas y señores jueces: Francisco Butiñá Martínez, Pamela Martínez Loayza, Wendy Molina Andrade, Marien Segura Reascos, Ruth Seni Pinoargote, Roxana Silva Chicaiza y Alfredo Ruiz Guzmán, sin contar con la presencia de los jueces Tatiana Ordeñana Sierra y Manuel Viteri Olvera, en sesión del 22 de junio del 2016. Lo certifico.

Jaime Pozo Chamorro
SECRETARIO GENERAL

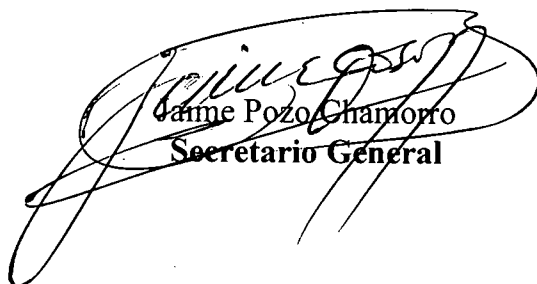
JPCH [initials]
JPCH/jzj



CORTE
CONSTITUCIONAL
DEL ECUADOR

CASO Nro. 1600-11-EP

RAZÓN.- Siento por tal, que la sentencia que antecede fue suscrita por el señor Alfredo Ruíz Guzmán, presidente de la Corte Constitucional, el día lunes 04 de julio del dos mil dieciséis.- Lo certifico.


Jaime Pozo Chamorro
Secretario General

JPCH/LFJ